

Roj: STSJ EXT 450/2011  
Id Cendoj: 10037330012011100324  
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso  
Sede: Cáceres  
Sección: 1  
Nº de Recurso: 753/2007  
Nº de Resolución: 195/2011  
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
Ponente: WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY  
Tipo de Resolución: Sentencia

**Resumen:**

DERECHO ADMINISTRATIVO

de Justicia de Extremadura, integrada por los lltmos

**T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD**

**CACERES**

**SENTENCIA: 00195/2011**

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, integrada por los lltmos. Sres. Magistrados del margen, en

nombre de S. M. el Rey ha dictado la siguiente :

**SENTENCIA Nº 195**

*PRESIDENTE :*

DON WENCESLAO OLEA GODOY.

**MAGISTRADOS**

**DOÑA ELENA MENDEZ CANSECO**

**DON MERCENARIO VILLALBA LAVA**

**DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU**

**DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS**

DON JOSE MARIA SEGURA GRAU

En Cáceres a nueve de Marzo de dos mil once.-

Visto el recurso contencioso administrativo nº **753** de **2007** promovido por la Procuradora Sra. Romero Arrobas, en nombre y representación de " **ADENEX**", siendo demandada **LA JUNTA DE EXTREMADURA**, representado por el Letrado de su Gabinete Jurídico, y como **CODEMANDADOS: " ISLA MARINA VALDECAÑAS, S.A"**, representada por el Procurador Sr. Leal López, y los **EXCMOS. AYUNTAMIENTOS DE EL GORDO (CACERES) Y BERROCALEJO (CACERES)**, representados por el Letrado de la Excm. Diputación Provincial de Cáceres, sobre: Proyecto de interés regional consistente en la reclasificación y ordenación de terrenos en el Embalse de Valdecañas.

C U A N T I A: 39.666.643,34 Euros. . .

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** : Por la parte actora se presentó escrito mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.-

**SEGUNDO** : Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entregó el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara la demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que se estime el recurso, con imposición de costas a la demandada ; dado traslado de la demanda a la parte demandada de la Administración para que la contestase, evacuó dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora.-

**TERCERO** : Recibido el recurso a prueba, se admitieron y practicaron todas las propuestas, obrando en los ramos separados de las partes, declarándose concluso este periodo, se pasó al de conclusiones, donde las partes evacuaron por su orden interesando cada una de ellas se dictara sentencia de conformidad a lo solicitado en el suplico de sus escritos de demanda y de contestación a la misma, señalándose seguidamente día para la votación y fallo del presente recurso, que se llevó a efecto en el fijado.-

**CUARTO** : En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales;

Siendo Ponente para este trámite el Ilmo. Sr. Magistrado **DON WENCESLAO OLEA GODOY**.

## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHOS.-

**PRIMERO** .- La "Asociación para la Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura" ("ADENEX") interpone recurso contencioso-administrativo contra el *Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril*, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por "Marina de Valdecañas, S.A.", referido a la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres. Se suplica en la demanda que se anule la mencionada disposición general y se dejen sin efectos los actos que se hubiesen dictado en su ejecución, con obligación de reponer los terrenos a su situación originaria antes de la ejecución de los trabajos que dicho *Decreto autoriza, así como que se declare la nulidad de los artículos 56 bis.1º y 56 quater, apartados 2º, 3º y 4º de la Ley de la Asamblea de Extremadura 8/1998, de Conservación de la Naturaleza* y los Espacios Naturales de Extremadura. Se oponen a tales pretensiones y suplican la confirmación del Decreto impugnado, el Servicio Jurídico de la Junta de Extremadura, la representación de la mercantil "Marina Isla de Valdecañas, S.A.", comparecida como codemandada; y el Letrado de la Diputación Provincial de Cáceres, en defensa de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

**SEGUNDO** .- De los motivos que se aducen en contra de la legalidad de la disposición general que se impugna en este proceso, debe ser objeto de examen preferente la petición sobre declaración de inconstitucionalidad que se pide a la Sala directamente de los *artículos 56 bis 1 y 56 quater, párrafos 2 y tres, de la Ley de la Asamblea de Extremadura 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza* y de Espacios Naturales de Extremadura. Respecto de tales *preceptos se argumenta en la demanda (fundamento VI -B)* que son contrarios, o al menos generan "confusión", con la normativa que se desarrolla en la Ley; en concreto, con lo establecido en el *Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre*, por el que se Establecen Medidas para Contribuir a Garantizar la Biodiversidad mediante la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres en el Territorio Español, que tiene naturaleza de legislación básica, conforme se dispone en su *Disposición Final Primera, y que viene a trasponer al Derecho Nacional, en parte, la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, Relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres ("Directiva Hábitats")*. Se aduce también que aquellos preceptos de la Ley autonómica violan la mencionada Directiva. La tacha de inconstitucionalidad -pues, en el fondo, en sede constitucional se suscita el debate, aunque nada se razone en la demanda- se dice producida por el hecho de que los mencionados *preceptos de la Ley Autonómica vienen a condicionar la integración de un espacio natural en la "Red Natura 2000"* y, mas concretamente, de las Zonas de Especial Protección Avícola (ZEPA), a la promulgación de un *Decreto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura*

(*artículo 56 bis*). Con relación al *artículo 56* quater de la Norma Legal Autonómica, se considera que la evaluación de la incidencia de los Proyectos sobre un espacio protegido difiere de la establecida en la norma estatal básica y en la Directiva. Más específicamente, el objeto de la crítica de inconstitucionalidad se vendría a establecer cuando la norma autonómica -párrafo 3.a) del precepto- condiciona la evaluación de impacto ambiental a que "la acción -que se pretende ejecutar en estos espacios- puede tener efectos negativos importantes y significativos"; exigencia que aquellas normas de mayor rango condicionan a que los planes y proyectos "pueda afectar de forma apreciable" a tales espacios (*artículo 6.3º del Real Decreto de 1995*). Frente a tales argumentos se aduce por la defensa de las partes demandas que esa petición de nulidad comporta una desviación procesal que no puede ser estimada -defensa autonómica- y que no es éste el proceso para hacer la declaración pretendida -defensa de la codemandada-; suplicando el rechazo de la petición.

**TERCERO** .- Es manifiesto que no puede acoger la Sala la pretensión que se hace por la Asociación recurrente a que hemos hecho referencia porque, no es ya que en este proceso no pueda declararse tal inconstitucionalidad por no delimitarse en el escrito de interposición del recurso, como se aduce de contrario por la defensa de la codemanda; sino porque este Tribunal carece de Jurisdicción para esa declaración. En efecto, en nuestro sistema constitucional los Tribunales están obligados a aplicar las normas con rango de Ley; y si consideran que una norma con ese rango es contraria a la Constitución tan sólo pueden suscitar la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en los *artículos 163 de la Constitución, 5.2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, pero en modo alguno le está atribuido a los Tribunales, tan siquiera como un control difuso a los solos efectos de este proceso -que no es lo que se suplica en la demanda-, esa pretendida declaración de inconstitucionalidad.

**CUARTO** .- Sentado lo anterior, no resulta procedente en el presente caso el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, porque esa potestad exige, conforme se establece en el *artículo 35.2º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, que el Juzgado o Tribunal especifique o justifique " *en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión* ", es decir, el denominado juicio de relevancia que exige reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conforme al cual el planteamiento de la cuestión está condicionado a que la norma de cuya constitucionalidad se duda constituya la "ratio decidendi" del proceso en que se suscita la cuestión. Pues bien, teniendo en cuenta esa relevancia no considera la Sala procedente ni admisible el planteamiento de la cuestión en este caso porque, como después se verá, lo que se suscita es una interpretación de preceptos legales que pueden encontrar, en esa interpretación, el acomodo constitucional; de otra parte, que por la propia naturaleza de las normas cuestionadas, se puede buscar esa acomodación, como después se verá, pero adelantando a los efectos del debate ahora suscitado, que las normas autonómicas sobre protección medioambiental tienen la finalidad de establecer "normas adicionales", como resulta del título competencia atribuido a la Comunidad y se encarga de reiterar la antes mencionada *Ley Autonómica de 1998 en su artículo 1*. Y es que, a la postre y en cuanto al debate suscitado, como veremos posteriormente, no se niega la integración de los terrenos a que afecta el proyecto que se aprueba en el Decreto recurrido en la Zona de Especial Protección de Aves -también en otros terrenos de protección de similar- por lo que ninguna incidencia tiene en este proceso las condiciones legales que sería necesarias para la integración de los terrenos en ese régimen de especial protección medioambiental. En suma, en nada aprovecha al debate de las cuestiones que se suscitan en este proceso los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona; circunstancias todas que imponen rechazar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

**QUINTO** .- Entrando en el examen de las concretas pretensiones accionadas en el proceso, debemos recordar que el primero de los motivos que se aduce sistemáticamente en la demanda en apoyo de la pretensión revocatoria está referido -fundamento V- a la impugnación del Proyecto de Interés Regional que se aprueba definitivamente en el Decreto recurrido, aduciendo una serie de vulneraciones de la normativa urbanística de la Comunidad Autónoma. En síntesis, se viene a reprochar que el mencionado Proyecto comporta una desviación de poder -mejor que fraude de ley- en cuanto altera las previsiones del Legislador en orden a la reclasificación de los terrenos por un instrumento de planeamiento que no sea el Plan General Municipal; lo que hace al Proyecto de Interés Regional y al Decreto que lo aprueba, nulo de pleno derecho, a juicio de la asistencia jurídica de la Asociación recurrente; único grado de ineficacia de las disposiciones generales, conforme a lo establecido en el *artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común. Se opone de contrario por las partes codemandas que el Proyecto de Interés Regional es una figura del planeamiento que, conforme a la normativa urbanística autonómica, puede establecer la ordenación del territorio, también la ordenación urbanística, por lo que cabe concluir que no existe exceso en lo regulado por el Proyecto aprobado en el Decreto que se revisa.

**SEXTO** .- Para el examen de las cuestiones antes apuntada así como la mejor comprensión de la

decisión que se nos pide en este proceso, es necesario dejar constancia que el Decreto que se recurre trae causa del proyecto que había sido presentado en la en la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio por la codemanda "Marina, Isla de Valdecañas, S.A.", para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios; a desarrollar en término municipal de El Gordo y Berrocalejo, de la provincia de Cáceres; en concreto, en una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. La finalidad era la construcción en esa superficie de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalows, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcción se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis, squash, padel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de fútbol y atletismo y pistas deportivas. El complejo requería una infraestructura de una red viaria de carretera de acceso de 1800 metros; planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para formación de playa artificial. Añadamos que los mencionados terrenos estaban integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas". Ninguna duda se suscita con respecto a esas declaraciones de los terrenos, por lo que, como antes se dijo, ninguna incidencia tiene en este proceso la polémica antes examinada sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica antes mencionada.

**SÉPTIMO** .- En cuanto la devenir procedimental de la petición efectuada por la codemanda, una vez presentado el Proyecto en la Administración Regional, por resolución de 22 de noviembre de 2005, la Agencia de la Vivienda, a instancias de la promotora, solicita "información ambiental" a los efectos de emitir el "informe previo de viabilidad"; informe que se emite por el Director de Programas de Impacto Ambiental, de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, de la Junta de Extremadura, de 24 de octubre de 2005 -obra a los folios 7 y siguientes del expediente-. Junto con el proyecto se había presentado por la Promotora un denominado "Avance del Estudio de Impacto Ambiental" del Complejo que se pretendía construir, elaborado en diciembre de 2005 (folios 15 a 119). A la vista de dicho Avance se dicta la resolución de la Dirección General de Medio Ambiente, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de 21 de diciembre de 2005 (folios 120 y siguientes), en la que se "entiende que el proyecto puede ser compatible con los valores ambientales presentes en la zona de actuación y con el nivel de protección existente." El Proyecto había sido objeto de información pública, mediante resolución de la Dirección General de Medio Ambiente, de 5 de diciembre de 2006, publicada en el Diario Oficial de Extremadura de 19 de diciembre (número 148), por plazo de treinta días. En fecha 1 de marzo se emite por la Dirección de Programas de Conservación, de la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental, informe con el fin de "evaluar la afección a Red Natura 2000 del proyecto de referencia, y de las medidas adicionales planteadas, tanto correctoras como compensatorias", en el que se concluye que "con las modificaciones del proyecto propuestas y la aplicación de estas medidas correctoras y compensatorias, se garantiza que la afección a Red Natura 2000, es prácticamente insignificante, y el desarrollo del proyecto es compatible con la conservación de los valores que dieron lugar a la declaración como ZEPA." En trámite de información pública se presentan alegaciones por diversas asociaciones, también la recurrente -de enero de 2007-, solicitando que se emita informe negativo de impacto ambiental del Proyecto por ocasionar "efectos críticos sobre el entorno". El Proyecto se aprueba inicialmente por resolución del Presidente de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, de 9 de octubre de 2006, siendo declarado de interés regional por resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006 (folios 64 y precedentes, dada la numeración contraria, de la Carpeta 2) en la que se razona que "la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales". Por resolución de 2 de marzo de 2007 (obra a los folios 173 y siguientes), de la Dirección General de Medio Ambiente, se formula declaración de impacto ambiental del mencionado proyecto (DOE de 15 de marzo, número 31), conforme a lo establecido en el *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre* y *Real Decreto Legislativo 1302/1986 (Anexo I, Grupo 9)*, en el que se declara expresamente que "gran parte del Proyecto se realiza dentro de la ZEPA <<Embalse de Valdecañas>>, por lo que es de aplicación el artículo 6.3 del *Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre*". En la mencionada declaración de impacto ambiental se proponen medidas correctoras, tanto en la fase de construcción -las más numerosas- como de explotación; y una serie de medida y condiciones complementarias. El Proyecto de Interés Regional se aprueba definitivamente, como ya sabemos, por el *Decreto 55/2007*.

**OCTAVO** .- Conocidas las circunstancias de la actuación administrativa que se impugna, debemos examinar si, como antes se dijo, el Proyecto de Interés Regional constituye instrumento de ordenación idóneo para la aprobación del Proyecto a que se refiere el Decreto que se revisa o, si se quiere, si

constituye instrumento de ordenación idóneo para la transformación de una superficie de terreno de más de 134 hectáreas que pasan de su originaria clasificación de rural de especial protección a urbanizable. Ese es el reproche que, en definitiva, se suscita por la defensa de la Asociación recurrente. Por el contrario, las representaciones de las partes demandadas consideran que el Proyecto aprobado en el Decreto está ajustado a la legalidad y no ofrece crítica alguna en cuanto a su finalidad, constituyendo instrumento idóneo para esa reclasificación del terreno y determinaciones para la actuación transformadora que comporta. Pero junto a aquel reproche de carácter urbanístico, se aduce que existe también una clara vulneración de las normas reguladoras de los terrenos acorde a su clasificación medioambiental; cuestión que aparece íntimamente unida a la anterior, como veremos, y que obliga a una delimitación de esa normativa, lo que reconduce el debate a la Red Natura 2000.

**NOVENO** .- Sin perjuicio de otros precedentes, la Red Natura 2000 surge con la aprobación del IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente - 1987/1992- (Diario Oficial del día 7 de diciembre de 1987), al proponer la Comisión al Consejo la creación de un Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación que llevaría esa denominación de "Red Natura 2000". Su creación dio lugar a la *Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992*, relativa a la conservación de hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestre, denominada comúnmente como Directiva de Hábitats. Se pretendía la creación de la red ecológica más grande del mundo incluyendo zonas especiales de conservación. A tenor de lo que se señala en la Exposición de Motivos de la Directiva, la necesidad de su aprobación está fundada en el hecho de que " *en el territorio europeo de los Estados miembros, los hábitats naturales siguen degradándose y que un número creciente de especies silvestres están gravemente amenazadas; que, habida cuenta de que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad y de que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter trasfronterizo, es necesario tomar medidas a nivel comunitario a fin de conservarlos ...*" Acorde con la preservación de esos valores, se dispone en el encabezamiento de la Directiva también que el sistema de protección se vincula a " *que cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada ...*". En lo que ahora interesa, resulta de indudable relevancia lo establecido en el *artículo 6 de la Directiva*, que impone la obligación de los Estados miembros de fijar las medidas de conservación de los espacios integrados en la Red Natura 2000, con la aprobación de Planes de Gestión Específicos -párrafo primero-, la necesidad de adoptar " *medidas apropiadas* " para evitar su " *deterioro* " -párrafo segundo-, especificando el párrafo tercero, de relevancia a los efectos del debate aquí suscitado, que " *cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una ADECUADA EVALUACIÓN DE SUS REPERCUSIONES EN EL LUGAR. ..*"; cuya aprobación sólo sería admisible " *tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión* ", previo sometimiento a información pública. Sólo por " *razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica* " podrá autorizarse la ejecución de planes o programas con conclusiones negativas, sin perjuicio de adoptarse, aun así, " *cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida* " .

**DÉCIMO** .- Una primera aproximación a la Directiva en nuestro Derecho se debe entender realizada con la promulgación de la *Ley 4/1989, de 27 marzo*, por la que se establece Normas de Protección, Conservación, Restauración y Mejora de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que, aunque es de fecha anterior a la Directiva, la reforma introducida por *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, incorporó un nuevo Capítulo (II -bis)*, referido precisamente a la Red Ecológica Natura 2000. Una transposición formal de la Directiva de Hábitats se realiza con la promulgación del *Real Decreto 1997/1995, de 7 diciembre*, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio español; que en su *artículo 3 define, a efectos del Derecho Interno, la delimitación de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Del Real Decreto merece destacarse lo establecido en su artículo 6* que, acorde con el mandato impuesto por la norma que se trasponía, exige a las Comunidades Autónomas, dado el reparto competencial existente en nuestro País, fijar "(las) *medidas de conservación necesarias... a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales* "; adoptar las " *medidas apropiadas* " para evitar el deterioro de tales zonas; pero de manera detallada y conforme se imponía por la Directiva, la necesidad de someter a una " *evaluación de sus repercusiones en el lugar* " de cualquier proyecto " *que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario a la misma, pueda afectar de forma APRECIABLE a los citados lugares* ". Tales proyectos sólo serían informados favorablemente " *tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública* ". Esa exigencia sólo podría ceder, y no sin medidas complementarias, en el supuesto de que existan " *razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica* " del proyecto. Esa normativa estatal con carácter de básica, ha de ser completada con la normativa de desarrollo

de la Comunidad Autónoma de Extremadura, principalmente constituida por la *Ley de la Asamblea de Extremadura 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza* y de los Espacios Naturales de Extremadura, cuya finalidad declarada en su Exposición de Motivos era la de promulgar " *una Ley en la que se asuma el compromiso por la conservación, mejora y restauración del patrimonio natural extremeño, y que signifique un compromiso activo y solidario con la naturaleza y con los extremeños de hoy y del futuro* "; finalidad que se enmarca en el título competencial asumido por la Comunidad Autónoma de adoptar medidas adicionales de protección del medio ambiente. La Ley ha sido profundamente modificada por *Ley de la Asamblea 9/2006, de 23 de diciembre*, mediante la cual, entre otras reformas, se añade un Capítulo II al Título Tercero, referido a la "Red Ecológica Europea Natura 2000", procediéndose a la delimitación de esa Red en nuestra Comunidad (*artículo 27 bis*); y se da nuevo contenido al Capítulo IV del mismo Título en el que se regula el "Régimen Jurídico de las Zonas de la Red Natura 2000". Del contenido de este Capítulo nos interesa detenernos, a los efectos del debate aquí suscitado, en el *artículo 56 ter, en cuyo párrafo tercero se dispone que " en las Zonas de la Red Natura 2000, se adoptarán todas las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto **APRECIABLE** en lo que respeta a los objetivos de la presente Ley ."* Por su parte, el *artículo 56 quater*, al regular el régimen de evaluación de actividades de la Red Natura y el informe de afección, dispone: "... 2.- *La realización de proyectos, actuaciones o actividades no contempladas en el apartado anterior -actividades tradicionales agrícolas-, incluyendo la realización de cualquier tipo de construcción, requerirá la previa valoración de sus efectos sobre los hábitat o especies que, en cada caso, hayan motivado la designación o declaración de la zona. En estos casos, el promotor del proyecto, actuación o actividad, a través del órgano sustantivo, remitirá al competente en materia de medio ambiente una copia del proyecto o bien una descripción de la actividad o actuación. 3. En función de los efectos que se prevean y de su trascendencia sobre los valores naturales de la Zona de la Red Natura 2000, el órgano ambiental emitirá un informe de afección que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos: a) Si entendiera que la acción pretendida no es susceptible de afectar de forma apreciable al lugar, o estimara que las repercusiones no serán apreciables mediante la adopción de un condicionado especial, informará al órgano sustantivo para su consideración e inclusión de dicho condicionado en la resolución. b) Si considerara que la realización de la acción puede tener efectos negativos importantes y significativos, dispondrá su evaluación de impacto ambiental, salvo que, de acuerdo con lo regulado por la legislación sectorial existente en la materia, la actuación ya estuviera sometida a la misma. En aquellos casos en los que el proyecto o actividad esté sujeta a evaluación de impacto ambiental, ya sea por la legislación estatal o autonómica específica en esta materia, o bien por así disponerlo el informe de afección, este último formará parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. 4. El plazo para emitir el informe de afección a que se refiere este artículo será de tres meses. De no emitirse el informe en el plazo establecido se entenderá que es positivo. 5. Desde el momento en que la Comisión apruebe la lista de lugares seleccionados como de Importancia Comunitaria a todos los lugares incluidos en la misma les será de aplicación el régimen de evaluación de actividades "*. Esa normativa es, en síntesis, la que ha de guiarnos a la hora de examinar la legalidad del Decreto que se impugna, en primer lugar, en su aspecto o regulación en el ámbito urbanístico, pero estrechamente vinculado, como veremos, a sus condiciones medioambientales que antes se dejaron expuestas.

**UNDÉCIMO** .- En esa labor que nos hemos impuesto en el anterior fundamento, hemos de partir de que en el Decreto impugnado se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional que ya nos es conocido, con el objeto y tramitación que antes se ha expuesto. Pues bien, los Proyectos de Interés Regional constituyen una figura de planificación introducida en la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial* de la Comunidad Autónoma de Extremadura; que la regula en los *artículos 60 a 65. De esa regulación y con el alcance que determina la misma Ley Autonómica*, estos Proyectos constituyen auténticos Instrumentos de Ordenación Territorial (*artículo 47*) y, en cuanto tales, se anteponen y condiciona a todos los Instrumentos de planificación urbanística que la *Ley contempla (tanto general como de desarrollo)*, de acuerdo con lo establecido en el *artículo 68-1º* y, de manera significativa, en los *artículos 61.1º.j) y 62.4º*, que les confiere la misma eficacia que los Plan Urbanísticos. Pero en cuanto a su contenido e incluso a su misma finalidad, en la mayoría de los supuestos que pueden constituir su objeto, constituyen auténticos instrumentos de planificación urbanística, de tal forma que no sólo pueden reclasificar el suelo, sino establecer las determinaciones propias que exijan su transformación que con su aprobación se pretende, lo que supone conferir al Proyecto de Interés Regional una amplia potestad planificadora que en nada difiere, si obedece a su finalidad, a las que puedan realizarse por los Planes Generales. Bien es verdad, como se hace referencia en la demanda, que hemos declarado ( sentencia 12/2009, de 20 de enero, dictada en el recurso 894/2006 ) que esa faceta planificadora de los Proyectos de Interés Regional no es ilimitada y que, en concreto, no pueden suponer una Revisión o Reforma del planeamiento Municipal ya aprobado para el concreto ámbito de actuación del Proyecto, pero no por no resultar instrumento de planificación idóneo, como se aduce por la defensa de la Asociación recurrente, sino porque con ello se altera la estructura general que el Plan comporta en todo su ámbito de actuación, de tal forma que si el

Proyecto de Interés Regional actúa individualmente sobre un determinado sector, desconociendo la interconexión de deberes y facultades que el Plan establece en su regulación general, se ven afectadas las condiciones de los propietarios al alterarse esas previsiones interdependientes, pudiéndose ver afectadas la igualdad en los deberes y facultades de los titulares, que está en la base de la ordenación urbanística, viciando el Proyecto de nulidad. Cabe concluir, pues, que los Proyecto de Interés Regional pueden reclasificar el suelo conforme a las finalidades que constituyan su objeto, como se aduce por las partes demandadas; ahora bien, la naturaleza planificadora y las condiciones a que las somete el Legislador, requiere un detenido examen a los efectos del debate suscitado en autos.

**DUODÉCIMO** .- Sentado lo anterior, no es menos cierto que en lo que no le falta razón a la Asociación recurrente es que esa transformación ha de someterse a los criterios generales que se contienen en la propia *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. En efecto, como hemos dicho, si bien los Proyecto de Interés Regional constituyen instrumentos de ordenación territorial, actúan en algunos de los posibles objetos, como veremos, como auténticos Instrumentos de ordenación urbanística que en nada difiere de los planes de ordenación. Desde luego, no puede negarse que el Proyecto de autos sí constituye uno de esos supuestos en cuanto se procede a la reclasificación de una importante superficie (1.340.000 metros cuadrados) con la relevante decisión de que, como veremos, son terrenos que pasan de no urbanizables de especial protección a urbanizables, con la trascendente decisión de ubicar en parajes de esa clasificación, actuaciones que suponen, como se dijo, instalaciones hoteleras (150 habitaciones), viviendas en una densidad considerable para ese tipo de suelo -al parecer, 4 viviendas por hectáreas con una cantidad de más de 550 viviendas-, instalaciones deportivas de las mas variada características (golf, padel, tenis, squash, fútbol, náutica, hípica, etc...); con el añadido de las obras de urbanización, accesos y adaptación de las márgenes del pantano para playa artificial, marina seca y embarcadero. Es decir, tan relevante actuación de indudable carácter urbanístico requiere una matizada aplicación de las normas reguladoras de los Proyecto de Interés Regional.

**DÉCIMOTERCERO** .- En la regulación que se contiene en el *artículo 60 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, los Proyecto de Interés Regional se configuran, con carácter general, como proyectos de obras concretas y determinadas que, en palabras del precepto, se "*ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución*". Bien es verdad que el Legislador no ha sido consecuente con dicha definición general porque cuando en el párrafo segundo del precepto se hace referencia a las "obras" que pueden constituir el objeto de los Proyecto de Interés Regional, existen algunos supuestos en que se difumina la individualidad del Proyecto e incluso de su propia configuración como instrumentos de ordenación territorial. Esos objetos de los Proyecto de Interés Regional se contemplan de manera taxativa en el *párrafo segundo del artículo 60*, si bien esa limitación se ve desdibujada por la generalidad de algunos de ellos. No obstante, deberá concluirse que será necesaria la concurrencia de uno de esos objetos porque sólo entonces procederá la aprobación de un Proyecto de Interés Regional. Pero ha de añadirse que, además de la concurrencia de ese objeto, será necesario, y constituye el auténtico fundamento de esta institución, que tal objeto sea declarado de interés público o utilidad social, como se desprende del *artículo 61.1*, precepto que también impone, como parece lógico, que exista una necesidad del interés regional. Así pues, como instrumentos de ordenación, los Proyectos de Interés Regional requieren para su validez la concurrencia de un objeto de los establecidos en la Ley, una declaración de su necesidad de interés regional y una declaración de la utilidad pública o interés social de tal objeto.

**DÉCIMOCUARTO** .- A la vista de esas exigencias debemos examinar las actuaciones que sirven de fundamento a la aprobación al Proyecto de Interés Regional de autos y, más concretamente, el cumplimiento de esas exigencias en relación con su objeto, justificación y utilidad pública o interés social. Y en relación con ese debate debemos comenzar por recordar, como ya dijimos, que el Proyecto fue declarado de interés regional por la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006 (folios 64 y precedentes, dada la numeración contraria, de la Carpeta 2) en la que se razona que "la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales". No existe en las actuaciones más referencias a las exigencias legales que hemos examinado, ni tan siquiera precedente alguno en orden al objeto, necesidad y utilidad del Proyecto que se declara con esa exigua motivación -que no se respalda en actuación alguna- en orden a su posterior aprobación. Y es evidente que con tan escasas actuaciones administrativas que respaldan la importante decisión adoptada, se dejan en el aire el cumplimiento de los requisitos que condicionan la aprobación de una Proyectos de la entidad y características como el de autos. En congruencia con ello, es lógico que merezca la crítica de la defensa jurídica de la recurrente, viéndose la Sala obligada a examinar en abstractos aquellas exigencias con el fin

de examinar su concurrencia a los efectos de la legalidad de la decisión adoptada. Y en este sentido se comienza por omitir de qué concreto objeto se trata de los establecidos con carácter taxativo en el *artículo 60.2º*, omisión de relevancia esencial porque, como dijimos, sólo la concurrencia de ese objeto -con las declaraciones ya referidas antes y a las que deberemos después referirnos- legitimaría la aprobación del Proyecto de Interés Regional. Y en esa labor, no cabe estimar que se trate de algunos de los objetos a que se refieren los párrafos a), c) y d) del precepto y párrafo por no aparecer vinculación alguna entre los contenidos de dichos párrafos y el objeto del Proyecto de autos.

**DECIMOQUINTO** .- Dada la exclusión expuesta en el anterior fundamento de incluir el objeto del Proyecto de Interés Regional en los párrafos ya mencionados, solo cabe considerar -en algún informe se hace referencia expresa- que se debe incluir en el objeto que se delimita en el párrafo b) del mencionado *artículo 60.2º* .b), que constituye el supuesto más general en orden a la incorporación de terreno no urbanizable al proceso edificatorio. Conforme a dicho párrafo puede constituir el objeto de los Proyecto de Interés Regional las " *obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga* ." Pero la inclusión del Proyecto de autos en dicho objeto no está exento de dificultades, que se ven agravadas por la falta de una actuación administrativa -tampoco procesales- detallada de esa inclusión, lo que nos obliga a realizarla a nosotros a la vista de los reproches que se hacen en la demanda. Y en este sentido deberá entenderse que el objeto del Proyecto de Interés Regional de autos se ha pretendido que encontraría la cobertura de legalidad en el párrafo últimamente transcrito en el anterior fundamento, en concreto, en las referencias que se hace a " *dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga* "; porque no cabe estimar referido a la primera parte del párrafo que está referido a viviendas de protección pública, que se aviene mal a proyectos como el de autos en que se confiesa pretender un turismo de alta calidad, incompatible con viviendas sometidas a ese régimen, categoría de viviendas a la que ninguna referencia se hace en el Proyecto ni se corresponde con las proyectadas, como ya se dijo. Bien es verdad que las genéricas referencias que se hacen a esas dotaciones y equipamientos podrían legitimar, en abstracto, proyectos de esta naturaleza -cuando concurren los restantes presupuestos para ello, como veremos- en cuanto que referidas al "ocio, salud, deporte", a los que parece obedecer el proyecto aprobado, como se corresponde incluso de las mismas construcciones que se pretenden. Ahora bien, la inteligencia del precepto no es fácil como se descubre de un examen detenido del mismo y a ello hemos de dedicar nuestra atención.

**DECIMOSEXTO** .- Se impone realizar una interpretación del párrafo b) de este *artículo 62.2º* a la vista de las reglas interpretativas que impone el *artículo 3 del Código Civil* . Y en este sentido, desde el punto de vista gramatical, el párrafo se vincula en su contenido porque se utiliza el signo gramatical de la coma, lo que quiere decir que se esta refiriendo el párrafo -todo él- a un mismo supuesto. Y ese único supuesto no es sino el de las políticas y programas de vivienda sujetas a protección pública, respecto de las cuales el Legislador autoriza que se puedan aprobar Proyectos que autoricen " *obras, construcciones...urbanización complementaria* " y, además de ello, pero en el ámbito de esas políticas, las " *dotaciones, equipamientos o establecimiento* ". Es decir, no autoriza el Legislador actuaciones en aplicación de la política de vivienda y al margen de ella, esas otras dotaciones, equipamientos y establecimientos; sino que todo ha de estar integrado en aquellas políticas. La interpretación sistemática del precepto apunta en el sentido expuesto, porque resultaría carente de todo fundamento -y, por ello rechazable- que mediante éste objeto de los Proyecto de Interés Regional pueda autorizarse la transformación urbanizadora -auténtica creación de ciudad-, que es la finalidad de la transformación del suelo para viviendas, autorizando solo las "obras, construcciones o instalaciones", sino que será necesario incluir las dotaciones y equipamientos, que son inherentes a aquella transformación. Pero es que, aun admitiendo a los solos efectos polémicos, que el párrafo se refiere a dos supuestos distintos, políticas de vivienda y dotaciones y equipamientos; en modo alguno cabría incluir el Proyecto de autos en ese segundo supuesto, porque resulta palmario y confesado por la misma promotora del Proyecto, que la finalidad es el asentamiento de personas en las viviendas y hoteles -que no son precisamente de carácter social- y para ello, como accesorio o atractivo, se crean las instalaciones deportivas, de donde cabría concluir que, en el mejor de los casos, podrían ampararse en el objeto legal del Proyecto de Interés Regional esas instalaciones, pero no las viviendas que, como se declara, constituyen el objeto principal. Consecuencia de lo expuesto es que no cabe estimar amparado el Proyecto de autos en los concretos objetos que pueden legitimarlo, conforme al precepto examinado, porque no cabe apreciar -nunca se pretende justificar- que se trata de aplicar políticas de viviendas sometidas a promoción pública.

**DECIMOSÉPTIMO** .- No mejor suerte merece a la Sala el Decreto que aprueba el Proyecto desde el

punto de vista de la motivación de la decisión adoptada. En efecto, constituye una exigencia básica en la aprobación de los instrumentos de ordenación la motivación de las decisiones que se adopten por el planificador. Así lo ha venido exigiendo reiteradamente la Jurisprudencia -que exige de cita concreta- porque en esa motivación está empeñado el ejercicio de la discrecionalidad de que se dota a la Administración para optar entre las decisiones posibles, optando por aquellas más acordes a la finalidad de la planificación, finalidad que está en la base de todo actuar administrativo porque, en otro caso, se incurriría en desviación de poder, que vicia el acto de anulabilidad, como se dispone en el *artículo 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común; en suma, se trata de evitar que la discrecionalidad se convierta en arbitrariedad. Y esa motivación ha de estar amparada por la fuerza de los hechos, en cuanto son estos los que justifican acoger una de las opciones que al planificador se le presentan. Pero esa motivación exige, lógicamente, que se refleje en la documentación el Plan, de tal forma que en ella se deje constancia detallada del devenir en la decisión adoptada, adquiriendo esa motivación una exigencia formal de indudable trascendencia. En este sentido y para supuesto que recuerda el presente -como después veremos- se declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 (recurso de casación 909/2005 ) la necesidad de esa motivación, con referencia a sentencias anteriores del Alto Tribunal. Pues bien, no es ajena a los Proyectos de Interés Regional esa exigencia de la motivación que incluso cabría decir que debe ser más intensa porque el mismo Legislador, como dijimos, comienza por establecer unos determinados objetos y una determinada justificación de su interés y declaración de utilidad que requieren también una específica motivación. Y ello sería necesario con carácter general para los Proyecto de Interés Regional, pero debe estimarse más exigente en el caso de autos en que, como dijimos, el Proyecto de Interés Regional no actúa sino como auténtico instrumento de ordenación urbanística, lo que supone aplicarle las exigencias que se imponen para tales instrumentos en la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura* y, en concreto, la denominada ordenación básica o legal que se incorpora ya directamente por la *Ley a todos los planes, los llamados estándares mínimos, que ahora se recogen en el artículo 74* . Pero aun hay más, porque esa motivación se ve nuevamente acentuada en el caso de autos porque, como ya dijimos, los Proyecto de Interés Regional pueden afectar a suelo no urbanizable de especial protección, pero se exige que sea " compatible con la protección que... dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de Defensa del Medio Ambiente ..."; es decir, deberá motivarse esa compatibilidad. A ello deberemos referirnos posteriormente. Baste con señalar ahora que, a la vista de esa exigencia de la motivación, debemos recordar que en el caso de autos la única motivación existente es la que se contiene en la resolución del Consejo de Gobierno de enero de 2006 a que antes se hizo referencia, en que se razona que "la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona latamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales." Como se desprende del propio tenor, lo que en realidad se viene a declarar es el interés social del Proyecto, no se motiva en modo alguno la decisión de que sean los terrenos de autos los más idóneos para esa finalidad. A juicio de la Sala resulta imposible admitir que exista, en el caso de autos, la más mínima motivación para decidir la transformación de tan importante superficie de suelo de especial protección e incluso para la misma declaración de necesidad de la justificación del proyecto. En efecto, admitamos que la justificación está en la genérica fórmula que se emplea en la resolución de que se trata de "revitalizar" una "comarca deprimida" aprovechando la existencia del "embalse" mediante la creación de una "actividad económica" con "atractivos turísticos, sociales y culturales", además de posibilitar el "mantenimiento de la población rural" y la creación de "infraestructuras públicas y mejoras ambientales". Sin embargo, se echa de menos en las actuaciones un estudio completo y exhaustivo, acorde a la importante decisión que debía adoptarse, sobre las condiciones sociales y económicas de la comarca que se dice pretender revitalizar, respecto de lo que nada consta; la incidencia que esa decisión comporta en el ámbito regional, porque no se olvide que se trata de la declaración, también, de un interés de ese ámbito, que permitiera concluir las razones que aconsejan que unas instalaciones de esa relevancia y, al parecer, trascendencia económica, debiera ejecutarse en esa comarca y no en otra de la Comunidad Autónoma; una justificación de las razones que aconsejan precisamente ejecutar el Proyecto en esos terrenos y no en otros de los existentes en el ámbito territorial al que se dice querer beneficiar, máxime cuando, como después veremos, se escogen unos terrenos de una protección medioambiental extrema, sin conocerse si era admisible la ubicación del mismo en terrenos con menor protección o incluso sin protección alguna que existiera en la comarca que se dice querer beneficiar. Nada de ello consta en autos y nada de ello se ha justificado, lo que lleva a concluir que existe la más absoluta falta de motivación de la justificación del interés regional, de la utilidad pública y, lo que es más decisivo a los efectos de la naturaleza del Proyecto aprobado, sobre la oportunidad de efectuar la reclasificación de unos terrenos de especial protección a urbanizable -sobre la falta de motivación de la protección medioambiental deberemos volver-, vulnerándose con ello una exigencia fundamental del planificador que aboca a la declaración de nulidad del Decreto que aprueba el Proyecto.

**DÉCIMOCTAVO** .- No estaría completa la referencia a la motivación de la decisión que se revisa sin relacionarla con la actuación de la promotora del Proyecto. En efecto, el Proyecto de Interés Regional de autos había sido promovido por la aquí codemandada, al amparo de la facultad que se confiere en el *artículo 62.1.b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, precepto que exige en tales supuestos a quienes promuevan el Proyecto a justificar la concurrencia de las exigencias contenidas en el *artículo 61* referidas, entre otras, a la justificación del interés y la declaración de utilidad pública e interés social. Pues bien, el hecho de que los particulares puedan promover la aprobación de un Proyecto de Interés Regional no comporta que la Administración deba hacer dejación alguna de las potestades que le confiere el Legislador, como el precepto citado exige al imponer que se proceda a la aprobación de tales propuestas. En suma, esa iniciativa de los particulares no exime a la Administración de motivar su decisión, al igual que ocurre con cualquier iniciativa de particulares en la propuesta de cualquier instrumento de planificación urbanística, a que se refiere el *artículo 77 de la Ley Autonómica* . Esa aclaración es necesaria porque si lo que se pretende en el caso de autos es encontrar la motivación de la decisión en la propuesta del proyecto que se hizo por la promotora, las consecuencias no difieren de lo antes expuesto. Basta con recurrir a los informes que se aportaron por dicha promotora a la solicitud para concluir que lo que en ellos se sostiene es que el Proyecto es relevante para la zona, pero como finalidad secundaria porque no puede desconocerse, como es lógico, que la finalidad principal del Proyecto es la de permitir una explotación de un complejo turístico de alta calidad que se pretende atraer con las exquisitas instalaciones de ocio que sirven de complemento a su finalidad principal, que es la de construir viviendas de segundas residencias y estancias vacacionales aprovechando las condiciones del lugar, en concreto, el embalse y la proximidad a la autovía A-5 (Madrid-Badajoz), mediante la creación de un espacio de indudable atractivo constituido por una isla (que se hace artificialmente al desconectarse la continuidad del terreno en su entrada en el embalse) en un entorno de indudable belleza paisajística que ha merecido, como dijimos, la inclusión en la mayor red ecológica del mundo (Exposición de Motivos de la Directiva de Hábitat). Es decir, nada más alejado a la política de vivienda de promoción de pública a la que, como antes se razonó, aparecen vinculados los Proyecto de Interés Regional o, en todo caso, sin justificación alguna de en qué medida ese interés -indudablemente económico- de la promotora son relevantes a los intereses regionales o comportan un interés social de la Comunidad Autónoma, por no señalar las razones de que esas instalaciones hayan de estar precisamente integradas en ese concreto terreno. En suma, no parece que pueda negarse que el único interés que ha sido valorado en la aprobación del proyecto haya sido otro que el meramente económico -como es lógico- de la promotora, que asume una importante inversión de la que, es obvio, ha de pretender resarcirse. Sirva de ejemplo de lo expuesto lo que se hace constar en la introducción del Anexo I del Avance al Estudio de Impacto Ambiental en relación con la "favorable localización geoestratégica del embalse de Valdecañas, que garantiza su perfecta y rápida accesibilidad no sólo con el resto de Extremadura sino también con Madrid y Portugal, se ve complementada en los terrenos que nos ocupa, por la OFERTA DE ENCALAVES NATURALES DE INTERÉS PAISAJÍSTICO que le confieren unas condiciones extraordinarias para desarrollar una actividad eco-turística acorde a las nuevas tendencias de la demanda"; es decir, es esa finalidad económica de la promotora la que, a su juicio, justifica el Proyecto. Y no dudamos de que esa finalidad pueda estar motivada en el hecho de ser el turismo -típica actividad económica desarrollada por particulares- un sector de importancia estratégica en nuestro País del que no puede quedar al margen la Comunidad Autónoma; y que iniciativas de esa naturaleza han de ser bien recibidas; pero no a costa de que se vean afectados intereses que el propio Legislador Autonómico ha considerado de mayor relevancia, como es la planificación del territorio; a lo que se suma, lo establecido por el Legislador Estatal, Comunitario y Autonómico, en protección de intereses también de mayor protección, como es el medio ambiente, al que habremos de referirnos seguidamente porque en ese ámbito se ha movido casi exclusivamente -con olvido de las exigencias urbanísticas- la Promotora en su propuesta, la Administración en el procedimiento incoado y a ello dedican gran parte de los argumentos que se incluyen en la demanda.

**DÉCIMONOVENO** .- Existe a juicio de la Sala una argumento más en el ámbito urbanístico que comporta la nulidad del Decreto que aprueba el Proyecto de Interés Regional. Ya hemos nos hemos referido a la naturaleza legal de estos Proyectos como instrumentos de ordenación territorial y, en cuanto tal, sujetos a las normas generales que para ellos establece la *Ley de 2001* , que difieren del régimen establecido para los instrumentos de ordenación urbanística. Ahora bien, considera la Sala, en una interpretación lógica del Título II de la Ley, que cuando los Proyectos de Interés Regional actúan como auténticos instrumentos de ordenación urbanística, al amparo de la posibilidad de que su objeto comporte aplicar políticas de vivienda, deben someterse a las reglas esenciales de los planes de urbanismo. Téngase en cuenta que cuando el Proyecto de Interés Regional atiende a esa política de vivienda, con la amplitud que ya vimos establece el *artículo 60.2º .b)*, no hace otra cosa que reclasificar terreno de no urbanizable a urbanizable, precisamente para atender a aquellas políticas, en definitiva, haciendo ciudad. Y esa es la labor propia de los Planes Generales, conforme a la finalidad que les confiere la Ley; y si bien aquellos Proyectos se anteponen a estos Planes, no podrá negarse que, al menos, deben quedar sometidos a las mismas limitaciones

"legales"; en concreto, a lo que ya antes veíamos se considera los estándares mínimos, entre otras, que se contemplan en el *artículo 74 de la Ley*, respecto de los cuales ni se cumplen, ni se justifica ni se razona en el caso de autos.

**VIGÉSIMO** .- Completando el argumento anterior de los límites que impone directamente el Legislador al planificador -también en el caso de los Proyecto de Interés Regional cuanto asumen esa potestad-, lo que no puede ofrecer duda alguna que el hecho de que los terrenos de autos tengan la protección medioambiental que nos es conocida, los hacían imposible de ser clasificados como urbanizables. En efecto, por la fecha en que se aprueba el Proyecto de Interés Regional de autos, se encontraba vigente la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. El artículo 9 de dicha Ley -es aplicable la redacción dada por *Ley 10/2003, de 20 de mayo*-definía el suelo no urbanizable. Señalemos que dicho precepto tiene el carácter de legislación básica -la constitucionalidad del precepto quedó garantizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 164/2001, de 11 de julio - y, por tanto, se impone al Legislador autonómico y, por tanto, al planificador; como entendió nuestro Legislador autonómico al definir el suelo no urbanizable en el *artículo 1 de la Ley del Suelo de 2001*. Pues bien, conforme al párrafo primero del precepto se considera suelo no urbanizable los terrenos " sometidos a algún régimen especial de protección **incompatible con su transformación** de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público." En similares términos se expresa el antes mencionado precepto de la Ley Autonómica. No nos interesa ahora hacer una exégesis del precepto en cuanto a su completo contenido -un examen del mismo se expone con prolijos argumentos en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2010, recurso de casación 5517/2007 -; lo que ahora nos interesa es que cuando terrenos como los de autos -integrados en la Red Natura 2000- están sometidos a un régimen de especial protección por la "legislación sectorial", tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. Pero debe añadirse que esa clasificación, en tales supuestos, no constituye una discrecionalidad del planificador, sino que es de configuración legal, de tal forma que se le impone, cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación, por tanto, también los Proyecto de Interés Regional, porque se trata de una normativa básica, de una lado, de otra, es una delimitación que se impone en la misma Ley del Suelo Autonómica que cuando regula los Proyectos debe entenderse que lo hace con las condiciones que se imponen con carácter esencial. Y así lo ha venido declarando el Tribunal Supremo que respecto de ese carácter reglado de este tipo de suelo no urbanizable declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 (Recurso de casación 909/2005 ) -con abundante cita de otras anteriores- que "el suelo no urbanizable puede ser de dos tipos, común y de protección especial, a tenor del citado *artículo 9 de la Ley 6/1998*. Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador". Pues bien, aplicar al caso de autos el mencionado precepto llevaría a la conclusión de que no es una facultad del planificador -de cualquier naturaleza- la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable a efectos de su transformación, que es justamente lo que hace el Proyecto de Interés Regional aprobado en el Decreto que se recurre, en contra de la prohibición que se impone por imperativo legal, viciando, por ello, el Decreto de nulidad. Es decir y completando lo antes señalado, en esa función de planificación de suelo por el Proyecto, la única clasificación que se autoriza por el Legislador de esos concretos terrenos es el de no urbanizable de especial protección y a esa clasificación debería someterse la actuación que se pretenda, que no es el caso de autos.

**VIGÉSIMO PRIMERO** .- Como hemos adelantado, es en sede de normativa protectora del medio ambiente en la que se desenvuelve la propuesta del Proyecto, su tramitación y en esa normativa encuentra fundamento gran parte de los motivos que se aducen en la demanda en apoyo de la pretensión revocatoria. A ello hemos dedicado nuestra atención ahora, en el bien entendido de que, como se dijo, esa normativa medioambiental, además de su propia eficacia conforme a la normativa sectorial; se integra como una exigencia interna del mismo Proyecto de Interés Regional, habida cuenta de que la reforma que se introdujo en el *artículo 60.1º por Ley de la Asamblea de Extremadura 6/2002, de 27 de junio*, permitía que los Proyecto de Interés Regional pudieran ejecutarse en cualquier tipo de suelo, pero con el añadido de que " *deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las Leyes de Defensa del Medio Ambiente, del Patrimonio Histórico y demás leyes sectoriales.* " Como ya se dijo, esa compatibilidad exige un plus de motivación a la hora de aprobar el Proyecto, porque deberá justificarse en qué medida el Proyecto exige su ejecución en terreno afectado con esa protección y no en cualquier otro. Con esa premisa han de examinarse las objeciones que se hacen en la demanda a la vulneración de la normativa sectorial. Ese examen ha de comenzar por hacer referencia al cuadro normativo que es aplicable al caso de autos, no exento de confusión, a la vista de las alegaciones que se hacen por las partes actora y demandadas en sus alegaciones. Y esa confusión viene generada

porque en la argumentación de la demanda se hace referencia a la vulneración de los *preceptos y exigencias contenidas en la Ley 9/2006, de 28 abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente*. Dicha Ley establecía un peculiar sistema de entrada en vigor porque, si bien se dispone la regla general de que entraba en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, según se declara en su *Disposición Final Sexta, y que esa publicación se realizó en el Boletín del día 29 de abril de 2006* ; es lo cierto que su *Disposición Transitoria Primera* establece la obligación de elaborar y aprobar un proceso de evaluación ambiental a que se refiere su *artículo 7*-precepto que se invoca-, para todos aquellos " *planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004* ", o bien a aquellos " *planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, se produzca con posterioridad al 21 de julio de 2006, salvo que la Administración pública competente decida, caso por caso y de forma motivada, que ello es inviable* ." Dicha Ley vino a incorporar a nuestro Derecho interno la *Directiva 2001/42 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001* , Relativa a la Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, finalidad que es la que motiva tan peculiar sistema de entrada en vigor de la Ley, a la vista de la exigencia que se imponía a los Estados en el *artículo 13 de la Directiva* . Pues bien, teniendo en cuenta la concreta finalidad y ámbito de aplicación, la Ley - y de la Directiva- es aplicable a los " *planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente* ", como se declara en el *artículo 1 de la Directiva* y reitera el mismo precepto de la norma nacional. Ahora bien, la Directiva no hace una interpretación auténtica de qué deba entenderse por planes o programas, más allá de las exigencias de que sean elaboradas por una Administración o por norma específica, que se contienen en el *artículo 2 .a)*. Por el contrario, sí da una interpretación auténtica más delimitada el *artículo 2.a) de la Ley Nacional* cuando determina qué debe entenderse por " *planes o programas* "; considerándose como tales " *el conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos* ." Es indudable que dependerá de la relevancia que se dé al mencionado ámbito de aplicación de la Directiva -y de la Ley- para determinar la necesidad de someter el Proyecto de Interés Regional a las previsiones de esa normativa y, en lo que ahora interesa, determinar las exigencias formales que se reprochan en la demanda contra el Decreto.

**VIGÉSIMO SEGUNDO** .- Consecuencia de lo expuesto es importante determinar si conforme a esa delimitación conceptual, los Proyectos de Interés Regional deben someterse a esa normativa, atendiendo a su ámbito de aplicación ya expuesto porque, conforme al régimen de entrada en vigor de la Ley, sería aplicable al caso de autos. En principio, no ofrece dudas a este Tribunal que conforme a lo establecido en el ya transcrito *artículo 2.a) de la Ley Española* , dichos Proyectos no requieren la evaluación medioambiental que se contempla en la Ley porque, como se delimita en el precepto, debe someterse a su normativa aquella actividad administrativa " *no ejecutable directamente* ", en cuanto constituyen " *directrices, estrategias o propuestas* " que deberán determinar las necesidades de aquellas actuaciones, que sí sean directamente ejecutables. Es decir, mediante la técnica de la planificación más o menos general que habilitará concretas y específicas actividades. Ahora bien, ni la Directiva impone ese ámbito de manera expresa, aunque sí la que se corresponde con la terminología empleada, ni la norma estatal se ciñe exclusivamente a ellos, como se desprende del *artículo 3.3.a)*. Y es que, en definitiva, lo que viene a constituir el núcleo de la definición de los Planes o Programas es la condición de que afecten de manera "significativa" al medioambiente; con el añadido de que siempre se produce esa afección cuando se exija " *una evaluación conforme a la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000* ", como dispone el *artículo 3.2.b) de la Ley* . En ese mismo sentido es de destacar que la propia *Directiva, al establecer en el artículo 3.2º* su ámbito de aplicación en relación con los planes y programas, se vinculan a " *autorizaciones en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE* "; es decir, en el sentido antes expuesto que se delimita en la norma interna. A este respecto se declara en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión, de 17 de junio de 2010 (asuntos acumulados C-105/09 y C-110/09), al interpretar el mencionado *artículo 3 de la Directiva* , en relación con la referencia de los planes y proyectos, su referencia al establecimiento de un marco para la autorización en un futuro de proyectos concretos. Si ello es así, a juicio de este Tribunal los Proyectos de Interés Regional que se contemplan en la ya citada Ley del Suelo Autonómica no pueden entenderse incluidos en el concepto de planes y programas en la delimitación antes expuesta. Bien es verdad, y podría ello generar dudas al respecto, que esos Proyectos constituyen instrumentos de ordenación y, además, de planificación territorial, en la configuración, al menos formal, de la Ley; equiparados a las Directrices de Ordenación y los Planes Territoriales de cuya condición de planes y programas en el sentido expuesto no cabe dudar. Sin embargo, pese a ese mero carácter formal, los Proyectos de Interés Regional constituyen auténticos proyectos de obras directamente ejecutables, como lo evidencia su propia regulación y pone de manifiesto el de autos. Es decir, no establecen directrices, estrategias o propuestas de actuaciones posteriores, sino que se agotan en sí mismos porque son directamente ejecutables y se extinguen con su ejecución, a diferencia de los planes o

programas que fijan aquella normativa general a concretarse en cada actuación posterior; de norma reglamentaria, en su suma, en nuestra tradición administrativa. De otra parte, tampoco es admisible, a juicio de la Sala, que estos Proyectos en general, y el que se aprueba en el Decreto que se examina en concreto, deban entenderse incluido en la regla residual, no exenta de problemas interpretativos, que se contiene en el *artículo 3.3.c) de la Ley*, al amparo de lo autorizado por la Directiva, de someter a la evaluación que impone esta normativa otros planes y directrices distintos de los establecidos con carácter general en el *artículo 2 .a)*; precepto que a juicio de este Tribunal ha de interpretarse en el sentido de que puedan tratarse de planes o programas que no tengan por finalidad " *satisfacción de necesidades sociales* ", porque la amplitud de aquel primer precepto no excluye que siga tratándose de planes o programas y no de proyectos o concretas actuaciones para la que, además, existe ya la normativa de evaluación general a que deberemos hacer referencia posteriormente. Así pues, debe concluirse de lo expuesto, que no es aplicable la mencionada *Ley de 2006* ni la *Directiva de 2001*, en contra de lo que se aduce en la demanda.

**VIGÉSIMO TERCERO** .- A la vista de lo concluido en el anterior fundamento deberemos examinar la legalidad de la declaración de impacto que se exige en el caso de autos, atendiendo a la normativa general establecida al respecto. En este sentido es necesario comenzar por recordar que uno de los mecanismos más efectivos para la protección del medioambiente lo constituye la técnica de las evaluaciones, mediante las cuales se incorporan a los procedimientos de adopción de decisiones administrativas sobre actuaciones que incidan en el medio ambiente, un conocimiento de los efectos que se producirán con los proyectos que se aprueben, a los efectos de poder preveer sus consecuencias y evitarlas o reducirlas. Como mecanismo idóneo de protección ya fue acogida la evaluación como instrumento necesario para preservar el medio ambiente en el ámbito del Derecho Comunitario, al que se incorporó con la *Directiva del Consejo de 27 de junio de 1985*, relativa a la Evaluación de las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados sobre el Medio Ambiente (modificada por las Directivas 97/11/ *CE del Consejo de 3 de marzo de 1997* y la *Directiva 2003/35 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003*); exigiendo que la aprobación de determinados proyectos con incidencia en el medio ambiente fueran evaluados previamente en sus efectos, con la finalidad de corregir el deterioro que pudieran ocasionar. La Directiva fue transpuesta a nuestro Derecho interno por el *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio*, sobre Evaluación Ambiental que, tras varias reformas, ha estado vigente hasta su derogación por el *Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero* y constituye la normativa vigente al momento de aprobarse el Proyecto que ahora se examina. Conforme a lo establecido en el *artículo 2 del mencionado Real Decreto Legislativo*, los Proyectos a que se refieren sus Anexos que deban someterse a evaluación deberán incluir un estudio de impacto ambiental, que deberá contener las exigencias que el *precepto impone*. Pues bien, conforme a lo establecido en el *Anexo I, Grupo 9, del mencionado Real Decreto Legislativo*, debe estimarse sujeto a esas exigencias el Proyecto aprobado en el Decreto que se recurre; porque atendiendo a las características del Proyecto a ejecutar, debe estimarse que se debe considerar, a los efectos del mencionado Anexo, como " *proyectos de urbanizaciones y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas y construcciones asociadas, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos* " (apartado c.3) o " *transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas* ". Pero además de ello, no podemos desconocer que los terrenos se integran, como ya se dijo, en la Red Natura 2000, lo cual es relevante a los efectos que nos ocupa.

**VIGÉSIMO CUARTO** .- Todo el reproche que se hace en la demanda en contra de la legalidad de la aprobación del estudio de impacto ambiental está referido a la mera declaración de la inexactitud de las conclusiones que se reprochan a esa actuación, sobre la base de los informes que ya fueron aportados en vía administrativa por la recurrente, que se quiere hacer prevalecer. No puede la Sala acoger el argumento porque ha de partirse de la legitimidad de las actuaciones administrativas que establece el *artículo 57 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, habida cuenta de que no se ha aportado a las actuaciones prueba decisiva en contra de las conclusiones que se hacen en esa aprobación, esto es, que la ejecución del proyecto no comporta afección alguna en la protección de los espacios en que se ubica el proyecto, atendidas las correcciones que se imponen. No obstante, no puede silenciarse que se omite en el estudio aprobado una importante exigencia que sí se contiene en el *artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986*. Nos referimos a la necesidad de que el Estudio de Impacto Ambiental, y su aprobación, contenga una " *una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales* ". En el caso de autos no existe estudio de alternativas que permitan un contraste entre la solución adoptada y aquellas que pudieran ser menos trascendentes para la protección de los espacios en que se ubica el Proyecto. No se olvide que conforme a los contenidos de los estudios e informes, por ejemplo, se pone de manifiesto la relevancia que tiene para el Embalse la autorización de la navegación e incluso la construcción de diques para playa artificial, entre otras incidencias del Proyecto sobre los valores medioambientales. Y sin embargo, no se han estudiado ni valorados otras posibles alternativas como si solo fuera atendible el Proyecto en la forma propuesta por la Promotora. Y bien es

verdad que en el ámbito de la Directiva de Hábitats la exigencia de estas alternativas sólo se exige para los proyectos de conclusiones negativas (*apartado 4º del artículo 6*) y no para los que no ocasionaren perjuicios (párrafo 3º), como ha declarado taxativamente la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010 (asunto 241/2008); sin embargo, no existe en el antes mencionado *artículo 2* esa limitación en la normativa interna española que impone preceptivamente dicho estudio de alternativas que se echa de menos en el caso de autos. Y esa omisión ha de vincularse a lo que antes se dijo en relación con las exigencias de índole urbanísticas del Proyecto; todo lo cual lleva a la conclusión de la nulidad del Decreto y del Proyecto de Interés Regional que en él se aprueba; debiendo reponerse los terrenos a su situación anterior a las obras que en el dicho Proyecto se autorizan.

**VIGÉSIMO QUINTO** .- No se aprecian temeridad o mala fe a los efectos de una concreta imposición de costas a ninguna de las partes de conformidad con lo prevenido en el *artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Por la potestad que nos confiere la Constitución Española.

## FALLAMOS

Primero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora Doña Inmaculada Romero Arroba, en nombre y representación de la "ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS DE EXTREMADURA" ("ADENEX") contra el *Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril*, por el que se aprueba definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por "Marina de Valdecañas, S.A.", consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres.

Segundo.- Declarar nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al Ordenamiento Jurídico.

Tercero.- Ordenar la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo.

Cuarta.- No hacer expresa condena en cuanto a las costas del proceso.

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos; con la expresa indicación de que la misma no es firme y procederá interponer recurso de casación ante la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, debiendo prepararse ante esta Sala sentenciadora, en el plazo de diez días, contados desde el siguiente a la notificación; con la exigencia de constitución de un depósito de 50 euros.

**PUBLICACIÓN** : En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

**DILIGENCIA** : Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.